



Avis A.963

**Sur le projet d'arrêté modifiant le décret du
25 avril 2002 et l'arrêté du 19 décembre 2002
relatifs aux aides à la promotion de l'emploi**

Adopté par le Bureau du CESRW le 9 février 2009

SOMMAIRE

DEMANDE D'AVIS	P.3
EXPOSE DU DOSSIER	P.3
AVIS	P.5
1. REMARQUES PREALABLES	P.5
1.1. LES HABILITATIONS	P.5
1.2. L'EVALUATION GLOBALE DES APE ET LE SUIVI DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES	P.5
2. CONSIDERATIONS SUR L'APE JEUNES	P.6
2.1. LE DEFI DE L'INSERTION DES JEUNES PEU QUALIFIES	P.6
2.2. L'EVALUATION SPECIFIQUE DE L'APE JEUNES	P.6
2.3. L'ELARGISSEMENT SECTORIEL DU DISPOSITIF APE JEUNES	P.7
2.4. LE ROLE DU FOREM EN MATIERE DE PROMOTION	P.8
2.5. REMARQUE TECHNIQUE	P.8
3. CONSIDERATIONS SUR LE DISPOSITIF APE DANS SON ENSEMBLE	P.8
3.1. POSITION GENERALE	P.8
3.2. LA DEFINITION DES EMPLOYEURS DU SECTEUR NON-MARCHAND	P.8
3.3. LES CONDITIONS D'ACCES POUR LES TRAVAILLEURS	P.8
3.4. LES CRITERES D'OCTROI DE POINTS AUX CPAS	P.9
3.5. LA CONCERTATION SECTORIELLE DANS LE SECTEUR PUBLIC	P.9

DEMANDE D'AVIS

Dans le cadre du Plan de relance économique, le Gouvernement wallon a adopté le 5 décembre 2008 en première lecture un projet d'arrêté modifiant le décret du 25 avril 2002 et l'arrêté du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement et du secteur marchand. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est essentiellement l'élargissement du dispositif APE Jeunes ; le projet d'arrêté introduit cependant de nombreuses autres modifications aux textes.

Le 6 janvier 2009, le Ministre JC MARCOURT a sollicité en urgence l'avis du CESRW.

EXPOSE DU DOSSIER

Le projet d'arrêté introduit des modifications dans le Décret du 25 avril 2002, suite aux habilitations prévues par les articles 6 et 13 de ce dernier, et dans l'Arrêté du 19 décembre 2002. Ces modifications visent l'élargissement du dispositif APE Jeunes à des secteurs précédemment exclus et touchent de nombreux autres aspects comme notamment les définitions des catégories de demandeurs d'emploi et les assimilations, l'octroi de l'aide pendant la durée du préavis, la notion de coût salarial global pour les employeurs, l'introduction du principe de la gestion des points pour les pouvoirs locaux et pour le non marchand, la simplification du calcul de l'effectif de référence, etc.

Le dispositif APE Jeunes

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'Actions prioritaires (mesure 2.5. « Favoriser l'emploi des jeunes et développer de nouvelles fonctions dans les PME et TPE »), le Gouvernement wallon a créé le dispositif APE Jeunes.

Il consiste en l'octroi aux PME et spin-off, pendant 2 ou 3 ans (selon le taux de chômage de la commune de résidence du travailleur), de 3 points APE (à savoir 8.439 € au 1^{er} janvier 2009) par an par poste de travail (temps plein) pour le recrutement de tout demandeur d'emploi inoccupé de moins de 25 ans, détenteur au maximum d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

Le décret prévoit que les travailleurs subsidiés dans ce cadre ne peuvent pas prester les types de fonctions devant répondre aux politiques régionales visées à l'article 19 al. 1^{er}, 3^o du décret¹, fonctions permettant le bénéfice de l'APE marchand "classique". En outre, les employeurs restent soumis aux conditions visées à l'article 5 du décret².

¹ A savoir instaurées en vue :

- a) de la promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergie, de l'économie de matières premières et de la protection de l'environnement, notamment par l'incitation au respect de normes plus rigoureuses que celles imposées par l'Union européenne;
- b) du respect de normes de qualité plus rigoureuses que celles imposées par l'Union européenne;
- c) de l'organisation et de la participation à des foires, salons et missions commerciales;
- d) de la mise au point ou de l'amélioration significative au plan technologique de produits, procédés ou services;
- e) de la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- f) de l'assistance à l'intégration et au développement des filières qui valorisent les productions wallonnes, notamment par la recherche de partenaires susceptibles d'être impliqués dans un processus d'exploitation de ces productions;
- g) de la mise en place d'un système de tutorat de jeunes travailleurs;
- h) de la consolidation de l'entreprise par l'amélioration de son management.

² Secteurs d'activités exclus, critères de définition de la PME, augmentation du niveau de l'emploi, etc.

Mise en œuvre à ce jour

Juridiquement en vigueur depuis le 17.03.07, le dispositif a effectivement démarré au deuxième trimestre 2008.

Au 15 janvier 2009, des aides APE Jeunes ont été octroyées pour un total de **889 ETP**. Le tableau ci-dessous montre les secteurs bénéficiant du plus grand nombre d'ETP octroyés.

NACE	Libellé	ETP octroyés
45211	Construction de maisons individuelles	71,00
60242	Transports routiers de marchandises	53,00
45310	Travaux d'installation électrique	33,00
45420	Menuiserie	32,00
20300	Fabrication de charpentes et de menuiseries	26,00
45250	Autres travaux de construction	22,00
17200	Tissage	20,00
64200	Télécommunications	20,00
74601	Entreprise de gardiennage et service de sécurité	19,50

A la même date, **241 travailleurs ETP** étaient effectivement embauchés dans le cadre du dispositif.

Objectif du Gouvernement Wallon

Le Gouvernement wallon a décidé d'affecter 12.658.500 € du budget non consommé de la mesure 2.5 du Plan Marshall, soit un budget 2009 de 6.329.250 €, à la création de **750 nouveaux emplois APE Jeunes** dédiés aux TPE/PME/Spin off. Dans cette optique, il a décidé d'ouvrir le bénéfice de l'APE Marchand à de nouveaux secteurs, précédemment exclus.

AVIS

1. REMARQUES PREALABLES

1.1. LES HABILITATIONS

Le CESRW constate que **le projet d'arrêté modifie l'article 15 du décret sans que le Gouvernement wallon n'y soit habilité**. Il s'agit pour le Conseil d'un **précédent inacceptable**, d'autant que cet article est modifié sur la forme mais aussi sur le fond (cf. art.9 du projet d'arrêté modifiant l'art.15 §1^{er} al.3 : modification des critères d'octroi de points aux CPAS).

Soucieux de préserver le rôle du pouvoir législatif et le débat parlementaire, le CESRW s'est d'ailleurs prononcé à maintes reprises concernant la problématique des habilitations parfois larges et peu précises octroyées au Gouvernement wallon. Lors de l'examen initial du projet de décret relatif aux aides à la promotion de l'emploi, cette question avait été soulevée et, suite à l'Avis du CESRW et surtout à celui du Conseil d'Etat, les habilitations avaient été précisées.

Ainsi, le Gouvernement wallon, s'il modifie par arrêté le champ d'application du dispositif (habilitation prévue à l'art.6) ou les catégories de demandeurs d'emploi et assimilations (habilitation prévue à l'art.13), doit motiver sa décision en se référant aux critères prévus par le décret. A cet égard, le CESRW estime que **le considérant du projet d'arrêté est trop général et devrait être précisé** (« situation économique actuelle », etc.).

Le CESRW constate en outre que l'absence de commentaire des articles propre à un arrêté induit une **faible lisibilité des modifications introduites** au décret.

1.2. L'EVALUATION GLOBALE DES APE ET LE SUIVI DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Parce qu'elle est une composante essentielle de la gestion efficace d'un dispositif, le CESRW revient, une fois encore, sur la question de **l'évaluation globale de la mesure**. Il rappelle que, dans son Avis A. 909 d'initiative du 18.02.08 relatif au suivi du dispositif des aides à la promotion de l'emploi, il soulignait les carences des rapports d'évaluation disponibles. Il invitait le Gouvernement wallon à **« revoir de manière approfondie cette question de l'évaluation annuelle du dispositif et des informations quantitatives et qualitatives minimales à y intégrer »** et demandait que **« les moyens nécessaires soient mis en place de façon à permettre la réalisation d'une évaluation pertinente du dispositif et l'exploitation adéquate des données disponibles »**. Par ailleurs, le CESRW demandait que **« les différentes analyses réalisées par la Cour des Comptes, les problèmes relevés et améliorations proposées fassent l'objet d'un suivi spécifique à l'occasion de la prochaine évaluation régionale »**.

Le CESRW demande à être informé du suivi réservé à ses demandes.

Par ailleurs, le CESRW rappelle que le Rapport de la Cour des Comptes de juillet 2007 concernant les APE mettait en exergue une série de dysfonctionnements et proposait en regard des modifications et améliorations à apporter au dispositif.

Si certains de ces points ont été pris en compte par le projet d'arrêté, d'autres – importants – n'ont pas trouvé de réponse, tant au niveau de l'implication du Ministre fonctionnel dans le dispositif, qu'au niveau de l'évaluation de la situation effective par rapport au prescrit légal (ex.: contrôle du volume global de l'emploi) ou encore des changements à apporter aux textes (ex.: problématique de la cession de points).

Etant donné, d'une part, l'importance des constatations du Rapport de 2007 et, d'autre part, les remarques et demandes de modifications établies par les interlocuteurs sociaux tant lors de la présentation de ce Rapport que lors de l'analyse des divers textes afférents au dispositif (cf. notamment Avis A.909 du 18.02.08, A.836 du 16.10.06 ou A.803 du 06.03.06), il est regrettable que l'adoption de ce projet d'arrêté n'ait pas donné lieu à une relecture globale des textes concernés.

2. CONSIDERATIONS SUR L'APE JEUNES

2.1. LE DEFI DE L'INSERTION DES JEUNES PEU QUALIFIES

Fin 2008, la Région wallonne compte **plus de 40.000 jeunes** de moins de 25 ans, demandeurs d'emploi inoccupés (demandeurs d'allocations de chômage ou en stage d'attente), détenteur au maximum du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. L'insertion de ces jeunes dans l'emploi constitue un **réel défi** et doit être un objectif primordial du Gouvernement. Dans cette perspective, le CESRW rappelle l'importance d'une **politique d'emploi cohérente, efficace et lisible** en Région wallonne.

Comme il l'a indiqué dans son avis A.836 du 16.10.06, « *le CESRW estime que la mesure APE Jeunes doit être mise à profit pour permettre au jeune d'acquérir ou de renforcer sa qualification par l'expérience professionnelle et, le cas échéant, la formation, afin de lui ouvrir de **réelles perspectives d'insertion socioprofessionnelle durable**, à l'issue des deux ou trois années de bénéfice de la mesure.*

*Le Conseil insiste dès lors sur la nécessité de mettre en place un **suivi adéquat** de chaque jeune, en fonction de ses caractéristiques, l'accompagnant **dans la définition et la réalisation de son projet professionnel.***

Le Conseil attire ici l'attention sur le rôle primordial du FOREM en matière de définition du projet professionnel. »

2.2. L'EVALUATION SPECIFIQUE DE L'APE JEUNES

Concernant l'**évaluation spécifique de l'APE Jeunes**, le CESRW rappelle la teneur de son avis A.836 du 16.10.06, rendu lors de la création du dispositif. Il prenait alors note de l'engagement du Gouvernement wallon : "*la mesure sera évaluée non seulement sur ses aspects quantitatifs mais surtout qualitatifs (profils des travailleurs, participation à une formation, etc.) après un an de fonctionnement complet tant via l'évaluation interne telle que prévue au décret que via l'évaluation périodique du Plan Marshall*".

Le CESRW note que la mise en œuvre tardive du dispositif ne permet pas encore de disposer d'une évaluation après un an de fonctionnement complet. Il insiste pour que **cette évaluation soit réalisée effectivement à l'échéance prévue**. Il rappelle que, l'APE Jeunes poursuivant plusieurs objectifs simultanément (insertion du jeune peu qualifié, acquisition par le jeune d'une première expérience professionnelle, création d'emplois, possibilité d'intégration durable dans l'emploi, allègement du coût salarial, ...), **l'évaluation de ce dispositif devra être assurée au regard de ses différents objectifs**.

Les interlocuteurs sociaux demandent en outre que cette évaluation fasse l'objet d'une communication au CESRW.

2.3. L'ÉLARGISSEMENT SECTORIEL DU DISPOSITIF APE JEUNES

Position des organisations syndicales

Les **organisations syndicales** sont **défavorables à l'élargissement du dispositif** APE Jeunes aux PME (et spin-offs) exerçant des activités relevant de secteurs précédemment exclus du bénéfice de la mesure, comme par exemple le secteur de la grande distribution, le commerce de détail, les restaurants et débits de boisson, le secteur des professions libérales, etc.

D'abord, les **organisations syndicales** relèvent les **risques de dérive** liés au dispositif, comme l'**effet d'aubaine**, la **précarisation de l'emploi** et l'introduction d'un **turn-over** du personnel concerné (après 2 ou 3 ans, lorsque les travailleurs ne sont plus bénéficiaires de la mesure). En l'absence d'une **évaluation sérieuse et indépendante** de la mise en œuvre et des impacts du dispositif, elles ne peuvent soutenir un élargissement de l'APE Jeunes.

Ensuite, en raison des risques précités et de l'implication sectorielle forte, elles indiquent qu'un élargissement à de nouveaux secteurs doit nécessairement être accompagné d'une **concertation sectorielle adéquate** impliquant les acteurs directement concernés, concertation qui n'a pas eu lieu à ce stade. Elles considèrent, en particulier, que dans des secteurs tels que la distribution ou le commerce de détail, qui connaissent un taux important de travailleurs à temps partiel, la priorité doit être mise sur l'augmentation du nombre d'heures contractuellement prestées.

Enfin, les **organisations syndicales** s'interrogent notamment sur le démarrage tardif de la mesure et les mesures de promotion et d'information développées jusqu'ici. Comprenant la volonté du Gouvernement wallon d'atteindre les objectifs quantitatifs qu'il s'est fixé, elles préconisent, plutôt qu'une extension du champ d'application du dispositif, que les **autres freins au développement de celui-ci** soient évalués et qu'en conséquence, les dispositions adéquates soient prises, notamment en termes de **sensibilisation** à la mesure, pour assurer le succès de celle-ci.

Position des organisations patronales

Les **organisations patronales** ne partagent pas la position syndicale. Elles sont **favorables à l'élargissement sectoriel de la mesure**, tel que proposé par le Gouvernement wallon. Elles soulignent en effet la nécessité urgente de **soutenir les entreprises wallonnes et le développement de l'emploi** face à la crise économique, et ce notamment par un ensemble de mesures actives à court terme, dont les employeurs et les travailleurs peuvent bénéficier rapidement.

En outre, les **organisations patronales** estiment que le dispositif comprend une série de verrous, conditions et limitations visant à prévenir les risques d'effets pervers, tels que l'obligation relative à l'augmentation nette du volume global de l'emploi, le ciblage du public (jeunes peu qualifiés) ou le ciblage des entreprises bénéficiaires (PME ou spin-off). Elles ajoutent que l'aide APE Jeunes ne constitue qu'une prise en charge partielle du coût salarial (seulement 3 points APE).

Enfin, ces organisations invitent le Gouvernement wallon à examiner les **autres freins potentiels au succès de la mesure** et, le cas échéant, à prendre des dispositions complémentaires à l'élargissement sectoriel de l'APE Jeunes. Elles soulignent l'exercice de simplification administrative du dispositif déjà réalisé à l'initiative du Cabinet du Ministre JC MARCOURT et invitent à analyser les éventuelles mesures d'information et de promotion du dispositif à mettre en place auprès des employeurs et des travailleurs.

2.4. LE ROLE DU FOREM EN MATIERE DE PROMOTION

Le CESRW rappelle sa position exprimée dans son Avis A.836 du 16.10.06 : « *la diffusion adéquate, auprès des employeurs et des travailleurs, de l'information nécessaire sur la mesure constituera un élément essentiel de sa bonne mise en œuvre. Le Conseil insiste à cet égard sur le rôle capital du FOREM.* »

2.5. REMARQUE TECHNIQUE

Le CESRW relève que le projet d'arrêté introduit une modification à l'art.5 du décret insérant un paragraphe 2bis se référant à la nomenclature NACE 2008, alors que le paragraphe 2 de cet article reste rédigé sur base des codes NACE 2003. Pour le Conseil, cette référence aux deux nomenclatures dans un même décret introduit une confusion et un manque de lisibilité.

3. CONSIDERATIONS SUR LE DISPOSITIF APE DANS SON ENSEMBLE

3.1. POSITION GENERALE

D'une manière générale, et sous réserve des remarques essentielles formulées en préalable à son avis, le CESRW soutient les mesures de simplification administrative et/ou permettant des clarifications pour les employeurs et les travailleurs (ex. définition de la notion de « coût effectivement supporté par l'employeur », introduction de la procédure de gestion des points, etc.). Le projet d'arrêté permet ainsi de régler une série de problèmes techniques.

3.2. LA DEFINITION DES EMPLOYEURS DU SECTEUR NON-MARCHAND

Le CESRW relève que le projet d'arrêté supprime de la définition des employeurs du secteur non-marchand, « *les organismes dotés de la personnalité juridique qui ne poursuivent pas un but lucratif et dont l'objet est l'aide aux entreprises* » visés à l'art.3 §1^{er} 2° du décret. Le CESRW ne comprend pas ce qui justifie cette suppression. Il craint que la modification subséquente des critères d'octroi de l'aide (cf. priorités sectorielles) ne remette en cause le soutien à certains projets en cours. Ainsi, le Conseil demande que l'art.3 §1^{er} 2° du décret soit maintenu.

3.3. LES CONDITIONS D'ACCES POUR LES TRAVAILLEURS

Le CESRW considère que les critères définissant les « *demandeurs d'emploi inoccupés considérés comme difficilement insérables sur le marché du travail* » visés à l'article 9 du décret doivent être **exclusivement liés au profil et aux caractéristiques des demandeurs d'emploi concernés** (cf. durée d'inoccupation, niveau d'études atteint, ...). La référence au type de dispositif ou de mesure (ex. MIRE, DIISP, ...) dans le cadre desquels les personnes sont ou ont été prises en charge ne garantit pas que le public le plus fragilisé soit effectivement visé. Il demande que l'art.6 du projet d'arrêté modifiant l'art.9 du décret soit donc révisé.

En ce qui concerne les **périodes assimilées à une occupation comme demandeur d'emploi**, le CESRW constate que certaines périodes ne sont effectivement plus assimilées (occupation dans le cadre d'un dispositif permettant à l'employeur de bénéficier de l'activation de l'allocation de chômage, dans une convention de premier emploi ou un contrat de premier emploi en alternance et les périodes de stage ou de formation dans les EFT/OISP). Interrogé par le CESRW sur ce point, le cabinet du Ministre JC MARCOURT a expliqué cette suppression par une volonté de simplification de la disposition, puisque certains dispositifs sont repris dans le 2° de l'article 10³. Pour le CESRW, cette disposition vise les périodes d'occupation dans le cadre d'un dispositif permettant à l'employeur de bénéficier de l'activation de l'allocation de chômage, mais pas les périodes prestées sous convention de premier emploi ou les périodes de stage (ou de formation) dans les EFT/OISP. Dès lors, il serait opportun de ne pas supprimer cette dernière assimilation.

Par ailleurs, le CESRW constate une modification quant à l'assimilation de périodes de travail totalisant au maximum 6 mois (art.10 2° du décret). Selon la formulation du projet d'arrêté, les périodes totalisant au maximum 6 mois, au cours desquelles le demandeur d'emploi aurait été lié par des contrats de travail consécutifs, ne seraient pas assimilées. Le CESRW demande que puissent être assimilées les périodes au cours desquelles le demandeur d'emploi est lié par un ou plusieurs contrats de travail, que ceux-ci soient consécutifs ou pas, afin notamment de couvrir les personnes qui auraient accumulé plusieurs contrats temporaires d'affilée.

3.4. LES CRITERES D'OCTROI DE POINTS AUX CPAS

Outre sa position primordiale relative à l'absence d'habilitation et exposée en remarques préalables, le CESRW relève sur le fond que la modification introduite à l'article 15 §1^{er} al.3 du décret, supprimant des critères d'octroi de points aux CPAS, le 8°, c'est-à-dire « *le nombre d'heures de travail prestées par les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, à savoir (...)* » apparaît peu justifiée. A ses yeux, le fait que ce critère ne serait pas pris en compte à ce jour faute de statistiques disponibles est un argument peu pertinent.

3.5. LA CONCERTATION SECTORIELLE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le CESRW estime que les modifications introduites par le projet d'arrêté et visant les emplois APE dans le secteur public justifient une **concertation au sein du Comité de secteur C**. Il s'interroge sur sa tenue, celle-ci ne semblant pas prévue.

³ Il s'agit des « ...périodes d'occupation dans un poste de travail reconnu en application de l'arrêté royal du 8 août 1997 d'exécution de l'article 7, §1^{er}, alinéa 3, m., de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée ».